

## **STUDI KEBIJAKAN PENGELOLAAN GURU PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DALAM RANGKA PENINGKATAN MUTU PENDIDIKAN**

**Oleh: Suwandi**

(Tenaga Fungsional Peneliti Balitbang Depdiknas Jakarta)

### **Abstrak**

*Tujuan penelitian ini adalah untuk mengembangkan model sistem pengelolaan guru profesional di era otonomi daerah untuk meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia baik secara generik, di tingkat pusat, propinsi, maupun kabupaten/kota sesuai dengan peran dan wewenang masing-masing. Penelitian ini merupakan penelitian kebijakan. Studi ini dilakukan terhadap sampel sebanyak 510 orang guru, 293 orang kepala sekolah/ wakil kepala sekolah, dan 32 orang kepala dinas pendidikan propinsi/Kab/Kota. Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan atau memodifikasi desain Educational Research & Development yang dibagi dalam sepuluh tahapan. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa (1) permasalahan yang berkaitan dengan pengadaan guru bersumber pada tiga hal yaitu ketidaksesuaian kualifikasi guru dengan kualifikasi pelamar, formasi tidak sesuai dengan kebutuhan, dan mutasi guru yang tidak didasarkan pada kualifikasi guru, (2) belum seluruh guru dapat melakukan kegiatan ilmiah terutama menulis karya ilmiah, (3) sistem jenjang karir yang selama ini berjalan kurang memenuhi harapan, (4) forum peningkatan kompetensi profesional sangat tinggi pengaruhnya pada pengembangan profesi guru, (5) praktik penilaian kompetensi guru selama ini didominasi oleh kepala sekolah, dan (6) supervisor yang selama ini berlangsung sudah memenuhi syarat.*

**Kata kunci:** *Pengelolaan Guru, Otonomi Daerah, mutu pendidikan*

### **A. Latar Belakang**

Semangat otonomi daerah, dalam kaitannya dengan pendidikan bukannya tidak menimbulkan masalah. Legalisasi otoritas pemerintah daerah tidak jarang kontra produktif dengan semangat pengembangan pendidikan nasional itu sendiri. Dalam kasus pengelolaan guru, otonomi daerah yang melahirkan dominasi pemerintah daerah dalam pengelolaan tenaga guru membuat mobilitas mereka sangat terhambat. Setidaknya terdapat dua implikasi negatif dari kondisi ini.

Mobilitas guru yang terhambat akan melahirkan psikologi kerja yang tidak nyaman ini disebabkan oleh dominasi pemerintah daerah dalam mengatur rekrutmen dan mobilitas karir guru. Pada gilirannya suasana tersebut sangat potensial dalam menurunkan performa kerja para guru di daerah, mengingat mobilitas karir adalah salah

satu bagian dari hak-hak guru. Dominasi pemerintah dalam penyediaan guru dengan sendirinya akan mengancam program peningkatan dan pemerataan kualitas pendidikan. Sangat mungkin terjadi bahwa satu daerah kekurangan tenaga kependidikan dalam bidang tertentu sementara daerah lain sumber daya yang ada cukup melimpah. Akses yang luas terhadap para guru dalam berbagai bidang keahlian. Tertahannya mobilitas tenaga kependidikan disatu daerah mendorong daerah-daerah dengan tingkat kebutuhan terhadap guru yang tinggi tidak dapat mendapatkan tenaga pendidikan yang memadai. Konsekuensinya hal ini akan menumbuhkan diskriminasi yang tajam dalam hal mutu pendidikan antar satu daerah ke daerah lainnya,

Guru sebagai tenaga profesional telah ditetapkan dalam UU Sistem Pendidikan Nasional pada pasal 39 ayat 2, dan telah dicanangkan pula oleh Presiden dalam peringatan hari guru tahun 2005. Undang-Undang Sisdiknas tidak menjabarkan lebih jauh seperti apa yang dimaksud dengan guru profesional. Pasal 42 ayat 1 dinyatakan bahwa seorang guru harus memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi sesuai dengan jenjang kewenangan mengajar yang ketentuannya diatur dalam peraturan pemerintah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP), tidak dinyatakan secara eksplisit guru sebagai jabatan dan atau pekerjaan profesional. Pasal 28 ayat 3 hanya menyatakan bahwa seorang guru sebagai agen pembelajaran diharuskan memiliki "Kompetensi profesional" di samping kompetensi lainnya, yaitu: kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi professional, dan kompetensi sosial.

Selanjutnya dinyatakan bahwa setiap pendidik pada setiap jenjang pendidikan harus memiliki kualifikasi akademik minimum D4 atau sarjana pada bidang/program pendidikan yang sesuai dengan bidang yang diajarkan atau sesuai dengan jenjang tempat mengajar dan harus pula memiliki sertifikat profesi guru (Pasal 29).

Undang-undang Guru dan Dosen tahun 2005, menjelaskan kata profesional sebagai pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupannya yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu, serta memerlukan pendidikan profesi. UU Guru dan Dosen menetapkan kembali kualifikasi calon guru, yaitu lulusan program sarjana (S1) atau program diploma 4 (D4). Di samping itu harus memiliki sertifikat kompetensi sebagai bukti formal pengakuan terhadap kompetensinya dan sebagai agen pembelajaran. Sertifikat ini dapat diperoleh setelah lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi atau lembaga sertifikasi.

Selain memiliki ijazah S1 dan D4 dan sertifikat kompetensi, seseorang yang hendak menjadi guru harus juga memiliki sertifikat profesi. Sertifikat ini adalah bukti

formal sebagai pengakuan kewenangan bagi yang telah memiliki kualifikasi akademik minimal dan sertifikat kompetensi. Sertifikat ini dikeluarkan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi minimal B.

Proses sertifikasi dalam UU Guru dan Dosen tersebut terkesan sangat birokratis dan menjadi lahan baru kolusi, korupsi, dan nepotisme. Dalam penerapannya menggabungkan program sertifikasi kompetensi dan profesi menjadi suatu yang sangat dibutuhkan. Pendidikan profesi guru menghasilkan/mengeluarkan sertifikat profesi. Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengadakan studi tentang pengembangan profesi guru sekolah dasar terkait atau dalam rangka menyongsong diberlakukannya UU Guru dan Dosen. Mengingat guru SD dan SMP adalah yang paling terpengaruh dengan adanya UU tersebut, mengingat masih banyak guru SD dan SMP yang belum memenuhi kualifikasi akademik minimal lulusan S1 atau D4.

Berdasar pada latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang terkait dengan pengembangan profesionalisme guru sekolah dasar dan sekolah menengah pertama, yaitu: apakah sertifikasi profesi guru cukup sekali dan berlaku seumur hidup? Apakah ketentuan yang mewajibkan guru memperbaharui sertifikat kewenangan mengajar secara berkala melalui uji kompetensi diperlukan? Bagaimana agar promosi dan peningkatan kualitas guru dapat diwujudkan? Bagaimana menemukan model registrasi guru yang sederhana dan tidak mempersulit serta bebas dari KKN? Bagaimana sebaiknya model pendidikan guru profesional yang diharapkan?

Memperhatikan masalah-masalah di atas, perlu sekiranya dilakukan studi yang lebih mendalam tentang: "Kebijakan pengembangan profesi guru pada sekolah dasar dan sekolah menengah pertama dalam rangka peningkatan mutu pendidikan."

## **B. Kajian Pustaka**

### **1. Persoalan Mutu Pendidikan di Indonesia**

Mutu pendidikan adalah gambaran dan karakteristik menyeluruh dari barang atau jasa yang menunjukkan kemampuannya dalam memuaskan kebutuhan yang diharapkan atau yang tersirat. Dalam konteks pendidikan, pengertian mutu mencakup *input*, *proses*, *output* pendidikan (Depdiknas, 2003).

Dalam peningkatan mutu pendidikan melalui manajemen berbasis sekolah (MPMBS) Depdiknas, dinyatakan bahwa input pendidikan adalah segala sesuatu (sumber daya) yang harus tersedia karena dibutuhkan untuk berlangsungnya proses. Sumberdaya dimaksud dapat berupa sumberdaya manusia: kepala sekolah, guru, karyawan, siswa, penjaga sekolah, dan lainnya, juga perangkat lainnya seperti

struktur organisasi sekolah, peraturan sekolah, deskripsi tugas, rencana-program, dan lainnya.

Proses pendidikan dapat berupa proses pengambilan keputusan, proses pengelolaan kelembagaan, proses pengelolaan program, proses belajar mengajar, dan proses monitoring dan evaluasi. Proses dikatakan bermutu tinggi apabila harmonis, sehingga mampu menciptakan situasi belajar yang kondusif, menyenangkan, mendorong motivasi dan minat belajar, dan memberdayakan peserta didik.

Output pendidikan merupakan kinerja sekolah, yang dapat diukur dari kualitas, efektivitas, produktivitas, efisiensi, inovasi, kualitas kehidupan kerja, dan moral kerja. Sekolah dikatakan berkualitas tinggi jika pencapaian prestasi akademik yang tinggi. Prestasi akademik berupa ulangan umum, EBTA, EBTANAS, karya ilmiah, lomba akademik, dan prestasi nonakademik, seperti kesopanan, keimanan dan ketaqwaan (IMTAQ), kejujuran, olahraga, kesenian keterampilan, dan prestasi pada kegiatan ekstrakurikuler lainnya.

Pada saat ini, secara umum pendidikan di tanah air masih menghadapi masalah. Masalah pertama, rendahnya tingkat pemerataan pendidikan; kedua, rendahnya kualitas manajemen pendidikan; dan ketiga, rendahnya mutu pendidikan. Hasil penelitian yang dilakukan beberapa lembaga internasional sebagaimana dipaparkan dalam tabel berikut ini menggambarkan bahwa mutu pendidikan di Indonesia masih sangat rendah (Pusat penelitian pendidikan UM, 2003).

Tabel 1. Gambaran Kualitas Pendidikan Indonesia  
Berdasarkan Berbagai Temuan Penelitian

No	Organisasi Peneliti	Temuan Penelitian
1.	International Educational Achievement (IEA) tahun 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Kemampuan membawa siswa SD berada pada posisi ke 38 dari 38 negara peserta studi.</li> <li>❖ Kemampuan matematika siswa SLTP secara berurutan menduduki peringkat ke-39 dan ke-40 dari 42 negara peserta.</li> </ul>
2.	Institut for Management Development (IMD) tahun 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Dalam pengadaan insinyur, Indonesia berada pada posisi ke 34 dari 36 negara peserta studi.</li> <li>❖ Dalam kerjasama antara industri dengan perguruan tinggi, dan kerjasama penelitian antara industri dengan perguruan tinggi, Indonesia menempati juru kunci – peringkat 46 dari 46 negara peserta studi.</li> </ul>
3.	UNDP (tahun 1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Dalam indeks pembangunan manusia Indonesia, manusia Indonesia berada pada posisi ke 105 dari 108 negara peserta studi.</li> </ul>
4.	Word Competitiveness Yearbook (tahun 1977, 1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Daya saing Indonesia pada tahun 1997 berada pada posisi ke-39, dan pada 1999 merosot ke posisi 46 dari 47 negara peserta studi.</li> </ul>

Rendahnya mutu pendidikan di tanah air juga tampak dari rendahnya kualitas *output* dan *outcome* pendidikan. Siskandar (2002) menyatakan bahwa sistem pendidikan yang sekarang berjalan pada umumnya belum sesuai dengan kualitas yang diharapkan. Penilaian ini didasarkan pada ukuran kemampuan peserta didik dalam menjawab EBTA SD/MI, SLTP/MTs, dan SMU/MA yang rendah. Indikator lainnya adalah keterampilan, keimanan, rasa tanggung jawab, dan budi pekerti, yang belum mendapat perhatian secara memadai. Di samping itu, semakin meningkatnya jumlah pengangguran terdidik, juga menjadi indikator rendahnya kualitas pendidikan.

Indikasi rendahnya mutu pendidikan di atas diduga karena rendahnya kualitas: program pendidikan (kurikulum dan pembelajaran) yang berlaku saat ini, administrasi dan manajemen sekolah, tenaga kependidikan yang dimiliki sekolah saat ini, input dan pengembangan peserta didik, sarana dan prasarana pendidikan, dan rendahnya kualitas partisipasi masyarakat dalam dunia pendidikan. Di samping itu, diduga, penyebab rendahnya mutu pendidikan yaitu kebijakan-kebijakan pendidikan yang dikeluarkan pemerintah tidak sejalan dengan hal-hal yang berkaitan untuk peningkatan mutu pendidikan.

Hasil penelitian Puslitdik lemlit UM tentang mutu pada SLTP/MTs dan DBL pada SD/MI 2003 (laporan akhir monitoring dan evaluasi independent proyek peningkatan Mutu pendidikan dasar, 2003) dapat meningkatkan mutu pembelajaran di sekolah, prestasi belajar siswa, keberlanjutan partisipasi masyarakat, dan jumlah calon siswa yang mendaftar pada sebagian besar SLP/MTs meningkat, juga dapat meningkatkan daya tampung pada sebagian SLTP/MTs.

Faktor-faktor yang berkaitan dengan mutu pendidikan di antaranya adalah: kurikulum dan pembelajaran, administrasi dan manajemen sekolah, tenaga kependidikan, peserta didik, sarana dan prasarana pendidikan, dan peranserta masyarakat.

## **2. Faktor Tenaga Kependidikan dalam Kerangka Mutu Pendidikan**

Guru, kepala sekolah, dan pengawas pendidikan adalah tenaga profesional. Mereka sebagai tenaga profesional karena pekerjaan mereka: (1) menuntut keahlian dan keterampilan yang memerlukan pendidikan dan pelatihan yang cukup; (2) masuk dalam kelompok masyarakat (organisasi profesi); (3) diikat dengan kode etik profesi; (4) harus mampu mengembangkan dunia profesinya.

Sayangnya, dunia keguruan masih sangat suram. Suramnya dunia keguruan tersebut, ditunjukkan oleh hasil penelitian Akbar (2003) bahwa mereka masih banyak mengalami kesulitan dalam mengembangkan dunianya sendiri, di antaranya adalah

kesulitan mengembangkan kurikulum menjadi bahan ajar, kurang mampu mengembangkan media pembelajaran, praktik pembelajarannya overkognitif, dan praktik pembelajaran yang kurang bervariasi. Di samping itu, penghasilan mereka masih sangat rendah. Mereka harus merangkap pekerjaan administratif yang berakibat pada kinerja yang kurang optimal. Penelitian Akbar (2003) juga menunjukkan bahwa guru-guru masih mengalami kesulitan untuk mengembangkan pembelajaran terpadu, meskipun mereka potensial untuk dikembangkan kemampuan dengan memerlukan pembinaan yang intensif. Jadi, guru-guru di tanah air ini masih relatif kurang mampu mengembangkan dunianya sendiri dan mereka masih cenderung memposisikan dirinya menjadi tenaga teknis. Padahal, menurut Fayer, dkk (1984), dalam tim pengembang sekolah unggulan UM (2003), guru-guru dan tenaga nonguru yang bermutu adalah yang senantiasa mau dan mampu melakukan pembaharuan dan perbaikan dunianya sendiri secara kontinyu.

Untuk tenaga non kependidikan, menurut hasil studi pendahuluan, sebagian besar sekolah dasar belum memiliki tenaga administratif tersendiri. Bagi sekolah yang sudah mempunyai tenaga administrasi kemampuannya masih sangat terbatas, peralatan kerja yang sangat kurang. Para tukang kebun dan penjaga sekolah juga kurang mampu mengembangkan dunianya sendiri misalnya mengembangkan taman, menata lingkungan menjadi lebih asri dan nyaman, dan lainnya. Disisi lain, kemampuan sekolah untuk mengelola tenaga non kependidikan (rekrutmen, penerimaan, pembinaan) juga masih sangat kurang.

Dalam MPMBs Depdiknas ( 2003: 24) disebutkan bahwa pengelolaan ketenagaan mulai dari analisis kebutuhan, perencanaan, rekrutmen, pengembangan, hadiah dan sanksi, hubungan kerja, sampai evaluasi kinerja tenaga kerja sekolah dapat dilakukan oleh sekolah kecuali untuk pegawai negeri.

### **3. Kebijakan Pengelolaan Guru**

Dari waktu ke waktu, pemerintah telah begitu banyak mengeluarkan kebijakan untuk memperbaiki kualitas pendidikan di tanah air. Di antara kebijakan itu adalah (Gunawan, 1995) kebijakan-kebijakan tentang : pemberantasan Buta Huruf, pendidikan masyarakat dan pendidikan luar sekolah; kegiatan inovasi pendidikan seperti PPSP, proyek PAMONG, pendidikan pramuka untuk transmigrasi, pusat kegiatan belajar, kuliah kerja nyata, BUTSI, SESPA, proyek pengembangan sistem informasi pendidikan; proyek percobaan radio pendidikan; proyek STM pembangunan, proyek perintis sekolah pembangunan, proyek pendidikan guru, PSPB, orang tua asuh bagi anak kurang mampu.

Di era 2005-an ini, arah kebijakan pemerintah di bidang pendidikan akan menuju pada perluasan dan pemerataan kesempatan pendidikan yang bermutu; pengembangan kemampuan akademik dan profesional tenaga kependidikan, pembaharuan kurikulum, pemberdayaan lembaga pendidikan, pembaharuan dan pemantapan sistem pendidikan, peningkatan kualitas lembaga pendidikan, pengembangan kualitas SDM sedini mungkin, penguasaan-pengembangan dan pemanfaatan teknologi, dengan sasaran peningkatan angka partisipasi, kesamaan memperoleh pendidikan yang bermutu, organisasi sekolah yang demokratis, transparan, efisien dan accountable.

Syarat-syarat profesional yang menduduki tempat penting, yaitu: (a) menguasai bidang studi yang diajarkan, (b) menguasai pedagogi, (c) mengetahui inti bidang studi yang diajarkan, (d) mampu mengajarkan keahliannya kepada murid dengan berbagai latar pekungannya, (e) mampu menggunakan keterampilan diagnostik untuk membantu muridnya yang mengalami masalah akademik, (f) mampu memahami perubahan yang terjadi pada muridnya, baik dalam perubahan fisik, sosial, psikologis maupun intelektual. Di samping itu guru profesional juga harus (g) dapat mengambil keputusan pendidikan dengan judgment yang tepat, (h) menguasai teknik memotivasi muridnya (i) menguasai teori dan keterampilan manajemen kelas. Ia juga (j) seorang evaluator kemajuan anak, sekaligus (k) evaluator program pendidikannya, (l) mampu memperjuangkan kepentingan muridnya dalam proses perkembangannya dan (m) dapat melakukan refleksi dan perbaikan dalam praktik profesionalnya.

### **C. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kebijakan berupa studi yang mengarah pada peningkatan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sebagai konsekuensi dari implementasi otonomi daerah yang telah dilaksanakan. Studi ini dilakukan terhadap guru, kepala sekolah, dan dinas pendidikan di 19 propinsi dengan sampel sebanyak 510 orang guru, 293 orang kepala sekolah/ wakil kepala sekolah, dan 32 orang kepala dinas pendidikan propinsi/Kab/Kota ditambah dengan 200 orang responden sebagai sampel uji coba. Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan atau memodifikasi desain penelitian dan pengembangan pendidikan (*Educational Research & Development*) yang menurut Borg & Gall (1983; 775-776) dibagi dalam sepuluh tahapan. Tahapan Riset dan Development (R&D) tersebut adalah : (1) pengumpulan informasi dan kajian literatur, (2) penyusunan desain model sistem pengelolaan guru dan instrumen, (3) pengumpulan data lapangan, (4) analisis data awal, (5) penyusunan model sistem pengelolaan guru (6) uji coba lapangan, (7) Workshop penyusunan model diversifikasi (8) Review pakar (9) penyempurnaan model dan (10) penyusunan laporan.

## **D. Hasil Penelitian**

### **1. Sistem recruitment dan Pengangkatan Guru**

Secara umum dari segi cakupan aspek administrasi guru, Diknas Kabupaten Kota menempati urutan pertama dalam hal kewenangan administrasi, kecuali pada aspek pendistribusian dan pengembangan profesi responden berkeinginan sekolah diberikan kewenangan yang pertama. Sekolah diharapkan diberi kesempatan kewenangan kedua pada aspek promosi, perlindungan, penghargaan, dan perencanaan kebutuhan. Diknas Pusat berada pada urutan kedua pada aspek rekrutmen dan usulan penambahan. Sedangkan Diknas Propinsi perlu diberi kewenangan dengan urutan kedua pada aspek mutasi, selebihnya berada pada urutan berikutnya. LPTK secara signifikan tidak dipandang sebagai lembaga yang memiliki kewenangan administrasi.

Mayoritas responden secara signifikan berpendapat bahwa permasalahan yang berkaitan dengan pengadaan guru bersumber pada 3 hal yaitu ketidak sesuaian kualifikasi guru dengan kualifikasi pelamar (74,5%), formasi tidak sesuai dengan kebutuhan (79,0%) dan mutasi guru yang tidak didasarkan pada kualifikasi guru (72,0%). tentang masalah keuangan sebagai penyebab, pendapat responden disetujui oleh 61,10 %. Tentang materi tes seleksi guru, ternyata responden menyetujui materi tes yang selama ini dipakai digabung dengan tes khusus bidang studi dan ketrampilan mengajar. Secara umum responden setuju bahwa materi tes menjadi guru meliputi Pengetahuan Umum, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Bidang Studi, Ketrampilan mengajar, bakat dan Potensi akademik, namun tidak setuju jika data IP dan Akreditasi menjadi satu-satunya alat tes seleksi (85,8%)

### **2. Sistem Uji Kompetensi Guru**

Pengenalan semua konsep indeks kompetensi guru di dalam pengelolaan guru ternyata didukung lebih dari 50 % responden kecuali kemampuan mengajarkan materi subyek dengan bahasa Inggris dan kemampuan menggunakan ICT untuk pembelajaran. Komponen kompetensi paedagogik dinyatakan bahwa pemahaman guru terhadap peserta didik, kemampuan merancang dan melaksanakan pembelajaran. Kemampuan mengevaluasi proses dan hasil belajar serta kemampuan mengembangkan peserta didik mengaktualisasi dirinya merupakan komponen paling menentukan. Tentang kompetensi sosial guru kemampuan bergaul dan berkomunikasi dengan masyarakat didukung dengan sebesar 59,8% dengan peserta didik (77,8%), dengan sesama guru (68,3%). Sedangkan guru umumnya memiliki rasa empati dan toleransi kepada orang lain didukung sebanyak (66,8%) dan memiliki kemampuan



bekerjasama yang didukung oleh 74.0%. Kompetensi kepribadian guru yang terpenting adalah aspek moralitas dan tanggung jawab terlihat dari jawaban responden yang mencapai lebih dari 90%. Penampilan juga dianggap penting tetapi bukan yang terpenting.

Mengenai butir-butir kegiatan berkaitan dengan profesinya secara umum masih banyak guru yang telah melakukan kegiatan berkaitan dengan profesinya secara lengkap dengan didukung lebih dari 75%, kecuali kemampuan menulis karya ilmiah dan pengembangan karya profesional yang hanya 71.6%, yang menunjukkan bahwa belum seluruhnya guru dapat melakukan kegiatan ilmiah terutama menulis karya ilmiah, yang masih dirasakan banyak guru yang merasa kesulitan untuk menulis karya ilmiah.

### **3. Sistem Kinerja Guru**

Seluruh komponen kinerja guru, yaitu keteladanan, konsistensi antara sikap dan perilaku tutur kata, tanggung jawab dalam melaksanakan tugas, kemampuan dalam berkomunikasi, kedisiplinan, kemampuan untuk mengembangkan diri, penguasaan bidang studi/disiplin keilmuan yang menjadi tugasnya, kemampuan menterjemahkan kurikulum bidang studi ke dalam bahan ajar yang harus disampaikan kepada siswa, penguasaan metode keilmuan dari bidang studi yang menjadi tugasnya, penguasaan konteks bahan ajar dengan kehidupan masyarakat dan teknologi, penguasaan keterkaitan bidang studi dengan bidang studi lainnya (keluasan wawasan bahan ajar), pemahaman dan pengenalan terhadap karakteristik peserta didik, penguasaan teori pendidikan dan pembelajaran sebagai landasan dalam pelaksanaan tugasnya, penguasaan kemampuan dan keterampilan pembelajaran yang mendidik, kreativitas dan inovatif dalam pelaksanaan tugas profesional yang ditawarkan melalui instrumen disetujui sebagai responden dalam kategori penting dan sangat penting., kecuali komponen kemampuan dalam mencapai prestasi keguruan yang terukur (pembimbing LKIR, Olimpiade MIPA, dan yang sejenis) dinilai sangat penting didukung hanya oleh 33.7%. Selebihnya menyatakan cukup dan kurang penting. Sementara itu, aspek tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas merupakan komponen kinerja guru yang utama dinilai sangat penting oleh 89.4 % responden.

Jenjang karir profesi guru dalam sistem kepegawaian, responden memiliki pandangan yang hampir seragam yaitu bahwa sistem jenjang karir yang selama ini berjalan berada pada kategori kurang memenuhi harapan dengan angka dukungan antara 29.0% sampai 50.2% dari keseluruhan responden. Sementara itu, ketersediaan reward khusus bagi guru yang berprestasi dan ketersediann punishment khusus bagi guru yang tidak berprestasi dinilai tidak signifikan dengan persentasi

bobot nilai yang telah memenuhi harapan hanya 9.0% dan 4.4 %, secara lebih detail data menunjukkan bahwa kejelasan pola karir guru, gradasi kompetensi, rumusan kompetensi profesional berdasarkan jenjang karir, standar penilaian kompetensi profesional untuk penetapan jenjang karir dan keteradilan antara prestasi dengan karir guru cenderung dianggap kurang memenuhi.

Mengenai sistem penggajian selama ini masih dianggap belum memenuhi dan kurang sesuai dengan beratnya kerja dan tanggung jawab guru, terutama keterlaksanaan sistem jaminan sosial bagi profesi guru yang dinilai tidak memenuhi harapan dengan angka dukungan mencapai 30.4%

#### **4. Pengembangan Organisasi Profesi Guru**

Forum peningkatan kompetensi profesional, seperti KKC dan MGMP cenderung dinilai tinggi dan sangat tinggi pengaruhnya pada pengembangan profesi guru dengan angka dukungan 51.9 % dan 28,3 %. Kehadiran organisasi seperti PGRI, FGB, FGI, FORGAS dll, serta organisasi keilmuan cenderung dinilai rendah dan cukup urgensinya bagi pengembangan profesi guru. Data ini juga menunjukkan bahwa respons, aspirasi dan tingkat partisipasi guru dan tenaga kependidikan di dalam upaya pengembangan profesi dinilai belum memuaskan karena cenderung dinilai rendah dan cukup.

#### **5. Sistem Penilaian Guru**

Sebagian besar responden yaitu sekitar 67,9% setuju dengan implementasi konsep indeks kualifikasi guru dalam rangka pengelolaan dan peningkatan mutu guru. Tanpa pada tabel 4.40 bahwa pendapat responden tentang kualifikasi guru memiliki determinasi yang sangat tinggi. Menurut responden, guru yang memiliki ijazah lebih rendah dari standar persyaratan cenderung dinilai 1, guru yang memiliki ijazah sesuai standar persyaratan tetapi mengampu di bidang studi diluar kewenangannya cenderung dinilai 2 dan guru memiliki ijazah sesuai persyaratan dan mengajar sesuai kewenangannya cenderung dinilai 4.

Kepemilikan ijazah tambahan setingkat atau dua tingkat diatas persyaratan, baik sesuai dengan bidang ajarnya maupun tidak, cenderung tidak mengubah penilaian mereka terhadap kualifikasi sesuai persyaratan. Dalam konteks ini, guru kurang menganggap penting ijazah tambahan terhadap sistem penilaian guru terutama ijazah tambahan yang diluar bidang studinya. Angka maksimal 4 tetap cenderung diberikan kepada guru yang memenuhi ijazah sesuai persyaratan dan mengajar sesuai bidang ilmunya.

Sebanyak 68,1% responden menyetujui bahwa dalam rangka pengelolaan dan peningkatan mutu guru digunakan konsep indeks kompetensi guru. Menurut mereka

hampir keseluruhan sumber penilaian yang ditawarkan di dalam instrumen ini cenderung tidak ditolak, kecuali penilaian dari Diknas propinsi yang cenderung dianggap (52,4) tidak perlu masuk ke dalam unsur penilaian.

Data hasil penelitian juga menunjukkan bahwa praktik penilaian kompetensi guru yang selama ini berlangsung didominasi oleh penilaian dari supervisor dan kepala sekolah. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa kondisi realisasi dilapangan belum dilaksanakan secara optimal penilaian guru yang benar-benar dapat menilai profesi dan kompetensi guru.

Secara umum hampir semua lembaga yang diusulkan pada penelitian ini tidak ditolak keterlibatannya di dalam penilaian kompetensi guru, kecuali BSNP yang cenderung mereka nilai tidak perlu terlibat didalam koordinasi antar lembaga.

Berbeda dengan pendapat guru, kepala sekolah menilai agak ragu-ragu terhadap PGRI untuk dimasukkan kedalam lembaga konsorsium dalam penilaian indeks kompetensi guru dengan memberi skor yang relatif rendah, hal ini karena dirasakan sekarang ini, PGRI tidak independent lagi dengan dimilikinya lembaga-lembaga pendidikan sendiri yang bersaing dengan lembaga pendidikan lain, hal ini dimungkinkan terjadi ketidak objektifan PGRI dalam menilai indeks kompetensi guru diluar lembaga pendidikan dalam koordinasinya.

## **6. Supervisi Guru**

Untuk masalah supervise guru, responden cenderung menganggap (61,2%) bahwa personil supervisor yang selama ini berlangsung sudah memenuhi syarat, menurut mereka komposisi personil supervisor tersebut 83,0% adalah pengawas dari diknas, 77,6% adalah kepala sekolah dan 45,5% adalah guru senior. Disamping itu, supervisor yang ideal adalah mereka terdiri dari pengawas, kepala sekolah dan guru senior sebagai satu kesatuan.

Hampir seluruh kualitas kegiatan supervise juga cenderung mereka nilai cukup tinggi (skor 3) dengan angka dukungan diatas 40%, kecuali keteladanan supervisor yang mereka nilai sangat beragam sangat rendah 19,6 %, rendah 28,4% tinggi 29,1 % dan sangat tinggi 22,0% (table 4.54). Data menunjukkan bahwa sekitar 47,7 % responden menilai bahwa frekuensi supervisor mendatangi dan mengamati guru mengajar berada dalam kategori kurang, sedang antara 10,3 % dan 27, 9% responden menilai bahwa frekuensi sebanyak sekitar 49,5 % responden menilai bahwa kegiatan supervisor memotivasi memberikan sara yang operasional dan komunikasi yang terbuka berada dalam kategori sangat baik. Namun, sekitar 22,5 % responden juga menilai bahwa supervisor kurang memberitahukan komponen-komponen penilaian.

## **E. Pembahasan**

Dalam sistem pengelolaan guru di era otonomi daerah, peranan utama pemerintah pusat seharusnya mengembangkan sistem kepegawaian guru secara nasional yang meliputi rumusan standar pengajaran minimum, skala gaji minimal, petunjuk kenaikan pangkat guru serta petunjuk pemberian insentif. Dinas pendidikan tingkat propinsi bertanggung jawab memastikan bahwa pemerintah Kabupaten mampu memenuhi kewajiban hukum menyediakan pendidikan dasar yang berkualitas. Dinas pendidikan tingkat propinsi ini, diharuskan memberikan saran pada pemerintah Kabupaten/Kota tentang peningkatan sekolah dan pengembangan guru serta memastikan bahwa guru dapat ditugaskan lintas kabupaten jika dan kapanpun diperlukan. Pemerintah Kabupaten bertanggung jawab dalam pengangkatan dan pengiriman guru serta pemberian gaji pokok (standar minimum nasional) dan insentif tambahan lainnya. Pemerintah Kabupaten/Kota bertanggung jawab dalam mengawasi kinerja guru, memastikan bahwa guru memiliki akses untuk pengembangan profesional yang berkenaan dengan kegiatan sekolahnya.

Implementasi manajemen pendidikan berbasis sekolah dan pembentukan dewan pendidikan tingkat kabupaten/kota mengubah makna akuntabilitas guru dan sistem pengajian. Perubahan ini berarti bahwa keputusan tentang sumber daya sekolah dan tujuan pendidikan di sekolah dibuat oleh mereka yang memahami lingkungan sekolah. Di sisi lain, perubahan itu menciptakan beban yang berat bagi guru, kepala sekolah, komite sekolah dan orang tua yang harus bekerja bersama untuk meningkatkan prestasi siswa.

Secara umum ditemukan bahwa daerah belum memiliki kesiapan mengelola guru dalam bentuk kebijakan atau peraturan daerah. Oleh karena itu, perlu ada keberanian pemerintah daerah membuat kebijakan untuk pengelolaan guru sesuai dengan batas-batas kewenangannya.

Berdasar uraian di atas beberapa hal yang terkait dengan pengelolaan guru di era otonomi daerah, menyangkut:

### **1. Sistem Rekrutmen dan Penempatan Guru**

Karena berlakunya sistem desentralisasi, pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab mengangkat semua guru untuk sekolah negeri selain madrasah. Pemerintah kabupaten/kota melalui Depdagri bertanggung jawab dalam pengangkatan guru dengan melibatkan dewan pendidikan setempat. Dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota seharusnya wajib berperan lebih besar dalam penyeleksian (rekrutmen) dan pengangkatan guru. Masyarakat wajib diikutsertakan

dalam menentukan kriteria penyeleksian dan dalam penyeleksian guru-guru dan kepala sekolah. Selanjutnya beberapa rekomendasi terkait dengan sistem rekrutmen dan penempatan guru adalah sebagai berikut.

- a. Kebijakan yang berlaku tentang penerimaan (rekrutmen) guru dipertahankan sesuai dengan prosedur rekrutmen pegawai negeri sipil.
- b. Sistem pengangkatan guru diatur dan menjadi kewenangan pemerintah pusat dan penempatan ke daerah didasarkan pada kebutuhan sekolah dan perencanaan daerah.
- c. Sistem mutasi guru dalam kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota.
- d. Sistem mutasi guru antarkabupaten/kota di dalam propinsi menjadi kewenangan pemerintah propinsi
- e. Sistem mutasi guru antar propinsi menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- f. Guru-guru baru dapat diwajibkan bertugas di daerah-daerah khusus untuk masa-masa kerja sekurang-kurangnya selama 2 tahun.
- g. Perlu diadakan ketentuan untuk memindahkan guru antar sekolah (rotasi) sesudah masa yang disepakati.
- h. Pengangkatan jumlah guru perlu mempertimbangkan jumlah kebutuhan minimal guru pada setiap sekolah dan jumlah murid.

## **2. Sistem Uji Kompetensi Guru**

- a. Pemerintah pusat perlu menetapkan kebijakan program peningkatan kualifikasi guru melalui pendidikan lanjut.
- b. Pemerintah daerah (propinsi dan kab/kota) perlu menetapkan kebijakan program peningkatan kompetensi profesi guru melalui: (1) pendidikan profesi, (2) pendidikan dan pelatihan peningkatan kompetensi, (3) pertukaran guru dan kepala sekolah, dan (4) pemagangan.
- c. Program peningkatan kompetensi guru dilakukan oleh konsorsium independen melalui koordinasi antar lembaga yang melibatkan LPTK, LPMP, P3G, Dinas Pendidikan Propinsi, dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota.

## **3. Sistem Kinerja Guru**

- a. Sistem penggajian guru perlu didasarkan pada indeks kompetensi guru
- b. Sistem jenjang karir guru perlu ditinjau kembali dengan mempertimbangkan *merit system*, yaitu sistem penghargaan guru berdasarkan kinerjanya.
- c. Sistem promosi di dalam jenjang karir guru perlu didasarkan indeks kompetensi melalui mekanisme yang transparan dan akuntabel.

- d. Sistem jenjang karir guru perlu diikuti dengan sistem reward dan punishment yang proporsional.

#### **4. Pengembangan Organisasi Profesi**

- a. Lembaga musyawarah guru seperti KKG dan MGMP merupakan lembaga yang mendapat respon paling baik dari guru. Lembaga-lembaga ini perlu direvitalisasi sehingga mampu memerankan sebagai organisasi profesi dengan tujuan pokoknya adalah meningkatkan kompetensi guru.
- b. Pengembangan lembaga musyawarah guru menjadi organisasi profesi guru perlu didukung oleh kebijakan pemerintah daerah, sedangkan pemerintah pusat perlu memberikan teknis agar organisasi profesi guru mampu menjadi tulang punggung lembaga sertifikasi dengan mensinergikan peranan LPTK, LPMP, dan organisasi profesi bidang keilmuan.
- c. Organisasi profesi guru merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam pengelolaan guru, oleh karena itu organisasi profesi perlu dikembangkan dalam kerangka penjaminan mutu pendidikan.

#### **5. Sistem Penilaian Guru**

- a. Perlu dibuat indeks kualifikasi guru berdasarkan kesesuaian ijazah dengan standar persyaratan minimal dan bidang ajar, peta indeks kualifikasi guru tersebut selanjutnya dapat dijadikan dasar kebijakan penggarangan terutama untuk studi lanjut dalam rangka memenuhi kualifikasi guru.
- b. Perlu dibuat indeks kompetensi guru yang meliputi indeks kompetensi bidang studi, pedagogik, kepribadian dan sosial, seluruh aspek penyusun indeks tersebut diperoleh melalui suatu penilaian yang transparan dan akuntabel, meliputi penilaian oleh diri sendiri, siswa, teman sejawat, supervisor, kepala sekolah, MGMP, Dinas Kabupaten/Kota dan organisasi profesi.
- c. Untuk menjamin pengembangan kemampuan guru sesuai dengan tuntutan jaman, proses sertifikasi perlu diperbaharui oleh guru tiap 5 tahun sekali.
- d. Proses mekanisme penilaian guru oleh-oleh komponen-komponen di atas selalu mengacu pada standar yang telah dikembangkan oleh BSNP, (Badan Standardisasi Nasional Pendidikan).

#### **6. Supervisi Guru**

- a. Supervisor yang ideal adalah mereka terdiri dari pengawas, kepala sekolah dan guru senior sebagai satu kesatuan.

- b. Untuk meningkatkan kualitas supervisi perlu memperhatikan: Keteladanan supervisor, frekuensi kunjungan supervisor ke sekolah, dan memotivasi dengan memberi saran yang operasional serta komunikasi yang terbuka.
- c. Supervisi juga dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas guru melalui pengamatan dan pemodelan proses belajar mengajar, oleh karena itu kebijakan tentang supervisi sebaiknya menghindari kesan mengadakan penilaian terhadap guru.

## **F. Kesimpulan**

- 1. Permasalahan yang berkaitan dengan pengadaan guru bersumber pada tiga hal yaitu ketidaksesuaian kualifikasi guru dengan kualifikasi pelamar, formasi tidak sesuai dengan kebutuhan, dan mutasi guru yang tidak didasarkan pada kualifikasi guru
- 2. Belum seluruh guru dapat melakukan kegiatan ilmiah terutama menulis karya ilmiah, yang masih dirasakan banyak guru yang merasa kesulitan untuk menulis karya ilmiah.
- 3. Sistem jenjang karir yang selama ini berjalan kurang memenuhi harapan. Ketersediaan reward khusus bagi guru yang berprestasi dan ketersediann punishment khusus bagi guru yang tidak berprestasi dinilai tidak signifikan dengan persentasi.
- 4. Forum peningkatan kompetensi professional, seperti KKC dan MGMP sangat tinggi pengaruhnya pada pengembangan profesi guru. Kehadiran organisasi seperti PGRI, FGB, FGI, FORGAS dan lain-lain, serta organisasi keilmuan cenderung dinilai rendah urgensinya bagi pengembangan profesi guru.
- 5. Praktik penilaian kompetensi guru yang selama ini berlangsung didominasi oleh penilaian dari supervisor dan kepala sekolah.
- 6. Supervisor yang selama ini berlangsung sudah memenuhi syarat

## **Daftar Pustaka**

- Akbar, 2003, *Reformasi Pendidikan Nasional*, Magelang. Indonesia Tera
- Depdiknas. 2003. *Pembinaan Profesionalisme Tenaga Pengajar*. Jakarta. Dirjen Dikdasmen, Direktorat PLP
- PP No 19 tahun 2005 tentang Standand Pendidikan Nasional
- Siskandar, 2002, *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: Balitbang Depdiknas
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- UU NO 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen